

C-190-19

Sentencia C-190/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA CODIGO GENERAL DEL PROCESO-Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto de violación

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda por ausencia de requisitos de certeza, especificidad y suficiencia

Referencia: Expediente D-12875

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 382 (parcial) y 626 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, “[p]or medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.”

Actor: Germán Alberto Herrera Riveros

Magistrada Ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., nueve (9) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

2. Mediante Auto del 21 de septiembre de 2018 se decidió inadmitir la acción por no cumplir con las exigencias previstas en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, específicamente con los requisitos de certeza y suficiencia. En concreto, porque no se plantearon argumentos relacionados con la violación de los artículos 13 y 58 de la C.P., y los relacionados con el acceso a la administración de justicia y el debido proceso eran insuficientes para realizar un juicio de constitucionalidad. En el mismo Auto se concedieron 3 días hábiles al ciudadano, contados a partir de la notificación de la decisión, para corregir su escrito.

3. Corregida la demanda, el actor presentó razones para sustentar la violación del derecho a la igualdad y a la propiedad, así como argumentos relacionados con la acreditación de los requisitos de certeza y suficiencia. Al respecto, enunció que el derecho a la igualdad se lesiona porque la disposición crea una discriminación injustificable para contar el término de caducidad entre los actos sujetos a registro y los que no deben serlo. Asimismo, que el derecho de propiedad se quebranta porque las barreras para el acceso a la administración de justicia se enmarcan en el régimen de propiedad horizontal, afectando, en consecuencia, este bien fundamental. Por último, en cuanto al requisito de certeza, adujo que la disposición impide el ejercicio del derecho de acción contra las decisiones de las asambleas de copropiedades, pues no contar con la publicación del acta en dos meses cercena la posibilidad de cuestionar lo decidido por estos órganos, y frente al requisito de suficiencia que el mismo se satisface dado que el acta no es un requisito meramente de forma, sino que es a partir del conocimiento de su contenido que puede ejercerse adecuadamente el derecho de defensa.

4. Por medio de Auto de 11 de octubre de 2018, se admitió únicamente por el cargo de acceso a la administración de justicia y debido proceso y se rechazaron los cargos por igualdad y derecho de propiedad. En efecto, la magistrada sustanciadora advirtió que tratándose de un juicio de igualdad el demandante incumplió la carga argumentativa sobre (i) los términos de la comparación, esto es, qué grupos que debiendo gozar de un trato similar reciben un trato diferente, o qué grupos que debiendo recibir un trato diferente reciben un trato igual; (ii) la explicación, con argumentos de naturaleza constitucional, de la distinción cuestionada; y, (iii) la razón precisa del porqué tal trato no se justifica, bajo parámetros de razonabilidad. Tampoco se demostró la presunta lesión del derecho de propiedad, dado que lo manifestado por el actor sobre la conexión entre las asambleas de

copropietarios y este bien fundamental no era suficiente para generar duda alguna de inconstitucionalidad.

5. En la misma providencia se ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación, comunicar el inicio del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso. Asimismo, se ordenó la fijación en lista y se invitó a participar en este proceso a las facultades de derecho de las universidades Sergio Arboleda, de La Sabana, del Rosario, Libre de Colombia y del Externado; a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y al Colegio de Abogados Comercialistas.

6. Cumplido lo previsto en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

7. A continuación, se transcriben y subrayan los apartes de las disposiciones acusadas previstas en los artículos 382 (parcial) y 626 (parcial) de la Ley 1564 de 2012:

“LEY 1564 DE 2012

(julio 12)

Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

...

LIBRO TERCERO.

PROCESOS.

SECCIÓN PRIMERA.

PROCESOS DECLARATIVOS.

TÍTULO I.

PROCESO VERBAL.

CAPÍTULO I.

DISPOSICIONES GENERALES.

...

CAPÍTULO II.

DISPOSICIONES ESPECIALES.

...

ARTÍCULO 382. IMPUGNACIÓN DE ACTOS DE ASAMBLEAS, JUNTAS DIRECTIVAS O DE SOCIOS.

La demanda de impugnación de actos o decisiones de asambleas, juntas directivas, juntas de socios o de cualquier otro órgano directivo de personas jurídicas de derecho privado, solo podrá proponerse, so pena de caducidad, dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha del acto respectivo y deberá dirigirse contra la entidad. Si se tratare de acuerdos o actos sujetos a registro, el término se contará desde la fecha de la inscripción.

En la demanda podrá pedirse la suspensión provisional de los efectos del acto impugnado por violación de las disposiciones invocadas por el solicitante, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado, su confrontación con las normas, el reglamento o los estatutos respectivos invocados como violados, o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. El demandante prestará caución en la cuantía que el juez señale.

El auto que decrete la medida es apelable en el efecto devolutivo.

...

LIBRO QUINTO.

CUESTIONES VARIAS.

...

TÍTULO V.

OTRAS MODIFICACIONES, DEROGACIONES Y VIGENCIA.

...

ARTÍCULO 626. DEROGACIONES.

Deróguense las siguientes disposiciones:

...

c) c) <Aparte subrayado corregido por el artículo 17 del Decreto 1736 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> A partir de la entrada en vigencia de esta ley, en los términos del numeral 6 del artículo 627, queda derogado el Código de Procedimiento Civil expedido mediante los Decretos números 1400 y 2019 de 1970 y las disposiciones que lo reforman; el Decreto número 508 de 1974; artículos 151, 157 a 159, las expresiones “mediante prueba científica” y “en atención a lo consagrado en la Ley 721 de 2001” del 214 la expresión “En el respectivo proceso el juez establecerá el valor probatorio de la prueba científica u otras si así lo considera” del 217, 225 al 230, 402, 404, 405, 409, 410, la expresión “mientras no preceda” y los numerales 1 y 2 del artículo 757, el 766 inciso final, y 1434 del Código Civil; artículos 60, 80, 90, 68 a 74, 804 inciso 1o, 805 a 816, 1006, las expresiones “según las condiciones de la correspondiente póliza” y “de manera seria y fundada” del numeral 3 del artículo 1053, y artículos 2027 al 2032 del Código de Comercio; artículo 88 del Decreto número 1778 de 1954; artículos 11, 14 y 16 a 18 de la Ley 75 de 1968; artículo 69 del Decreto número 2820 de 1974; el Decreto número 206 de 1975; artículo 25 de la Ley 9ª de 1989; artículo 36 del Decreto número 919 de 1989; el Decreto número 2272 de 1989; el Decreto número 2273 de 1989; el Decreto número 2303 de 1989; artículos 139 al 147 y 320 a 325 del Decreto-ley 2737 de 1989; la expresión “Los procesos de disolución y liquidación de sociedad patrimonial entre compañeros permanentes, se tramitará por el procedimiento

establecido en el Título XXX del Código de Procedimiento Civil y serán del conocimiento de los jueces de familia, en primera instancia” del artículo 7o y 8o parágrafo de la Ley 54 de 1990; artículos 10, 11, 21, 23, 24, 41, 46 al 48, 50, 51, 56 y

58 del Decreto número 2651 de 1991; artículos 7o y 8o de la Ley 25 de 1992; artículos 24 al 30, y 32 de la Ley 256 de 1996; artículo 54 inciso 4o de la Ley 270 de 1996, el artículo 62 y 94 de la Ley 388 de 1997; artículos 2o a 6o, 9o, 10 al 15, 17, 19, 20, 22, 23, 25 a 29, 103, 137, y 148 salvo los parágrafos 1o y 2o de la Ley 446 de 1998; artículos 43 a 45 de la Ley 640 de 2001; artículo 49 inciso 2o, el parágrafo 3o del artículo 58, y la expresión “Será aplicable para efectos del presente artículo, el procedimiento consagrado en el artículo 194 del Código de Comercio o en las normas que lo modifiquen, adicionen o complementen” del artículo 62 inciso 2o de la Ley 675 de 2001; artículos 7o y 8o de la Ley 721 de 2001; la Ley 794 de 2003; artículos 35 a 40 de la Ley 820 de 2003; el artículo 5o de la Ley 861 de 2003; artículo 111 numeral 5 Ley 1098 de 2006; artículo 25 de la Ley 1285 de 2009; artículos 40 a 45 y 108 de la Ley 1306 de 2009; artículos 1 a 39, 41, 42, 44, 113, 116, 117, 120 y 121 de la Ley 1395 de 2010; el artículo 80 de la Ley 1480 de 2011; y las demás disposiciones que le sean contrarias.”

III. LA DEMANDA

8. El demandante considera que con los enunciados referidos se quebrantan los artículos 29 y 229 de la Constitución Política.

9. Argumenta que, según el artículo 47 de la Ley 675 de 2001, las decisiones que se adoptan por las asambleas generales en el marco del régimen de propiedad horizontal deben constar en acta suscrita por el Presidente y el Secretario, y deben publicarse en un término no superior a 20 días hábiles a partir de la celebración de la reunión. Coherente con lo anterior, el artículo 49 inciso 2 de la misma Ley preveía que la impugnación de las decisiones de las asambleas generales ante la jurisdicción podía intentarse “dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de la comunicación o publicación de la respectiva acta”.

10. Con la expedición del Código General del Proceso el enunciado del inciso 2 del artículo 49 de la Ley 675 de 2001 se derogó, por lo cual la impugnación de las actas de las

asambleas celebradas dentro del régimen de propiedad horizontal, ante el juez competente, se regula por lo previsto en el artículo 382 del mismo Código, que dispone que la contabilización del término de caducidad, de 2 meses, debe efectuarse a partir de “la fecha del respectivo acto”.

11. Para el accionante, en consecuencia, en vigencia de la anterior disposición se garantizaba adecuadamente el ejercicio del derecho de defensa al establecer la oportunidad de la presentación de la demanda a partir de la publicidad del acta con independencia de que los responsables en su suscripción lo hicieran dentro de los 20 días referidos en el artículo 47 de la Ley 675 de 2001; mientras que con el actual régimen se tiene en cuenta la fecha de la celebración de la reunión de la respectiva Asamblea:

“Al entrar en vigencia la norma demandada ... nos coloca en la imposibilidad de poder acceder a la jurisdicción habida cuenta que la reticencia de la demandada coloca a los pretendidos accionantes en un escollo imposible de superar, pues la omisión en publicar el acta en el lapso de tiempo referido por la norma demandada, blindo a las copropiedades de la posibilidad que se puedan impugnar o controvertir la asamblea y le bastaría solamente diferir la publicación del acta durante el lapso de tiempo señalado por la norma demandada, para impedir la prosperidad de cualquier reclamación judicial por parte de los copropietarios. // La norma demandada, desconoce el carácter especial y preponderante que regula el trámite de la impugnación de actas de asamblea de inmuebles sometidos a propiedad horizontal, por cuanto para este caso se debió tener en cuenta la fecha de la publicación del acta, como término a partir del cual empieza a contabilizarse la caducidad”.

12. En el marco del régimen de propiedad, continúa el ciudadano Herrera Riveros, la importancia de las actas radica en que, aunque lo que se cuestiona en sede jurisdiccional es lo decidido en las sesiones de las asambleas y no propiamente las actas, éstas contienen las determinaciones objeto de cuestionamiento y por ello tienen relevancia probatoria. Desde esta última perspectiva, dado que la caducidad es una institución que tiene que ver directamente con la posibilidad de acceder a la jurisdicción, el juez debe valorar de manera razonada y críticamente, según lo establece el artículo 176 del Código General del Proceso, su configuración, para lo cual es necesario contar con las pruebas que brinden el máximo grado de certeza, como lo es el acta con su publicación y/o comunicación.

13. Posteriormente expresa que, conforme a lo sostenido por la Corte Constitucional, las particularidades e importancia del régimen de propiedad horizontal determinan que sus mandatos deban cumplirse estrictamente con sujeción al derecho fundamental al debido proceso. Y que, si bien algunos doctrinantes manifiestan lo contrario[1], es preciso garantizar que al presentarse la demanda pueda allegarse copia del acta de la asamblea con el fin de fijar los hechos objeto de cuestionamiento. Considera que, dejar a la voluntad de la demandada la presentación de dicho documento no satisface adecuadamente los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia[2].

14. Finalmente, en el escrito de corrección de la demanda, el actor asegura que el nuevo término para impugnar las actas de las asambleas de copropietarios limita las posibilidades argumentativas del demandante. Esto, en detrimento del ejercicio de su derecho al acceso a la administración de justicia:

“Es que el hecho de no poder contar con ese documento dentro de los dos meses siguientes a la celebración de la asamblea, hace en la mayoría de las veces imposible el ejercicio de sus derechos, pues para poder acreditar las inconsistencias de la asamblea o los aspectos que se desea impugnar, la norma demandada lo ha colocado en un imposible fáctico, puesto que ni siquiera cuenta con un documento donde conste la fecha de celebración de la asamblea y si el acta contentiva de las decisiones adoptadas en la Asamblea no ha sido puesta en conocimiento de las (sic) demás copropietarios o asambleístas (pues es posible que no tengan conocimiento de su contenido) o si hay diferencia con lo aprobado, pues incluso puede ocurrir que las decisiones hayan sido válidas pero las que consten en el documento que se publique (incluso con posterioridad al término de los dos meses), difiera de lo resuelto en la asamblea, aspecto que casualmente es el objeto de esta clase de demandas y que en la forma como está redactada la norma, imposibilita que se reclame o controviertan esas determinaciones, siendo esta desafortunada redacción, motivo de la inconformidad demandada ”.

IV. INTERVENCIONES

Ministerio de Justicia y del Derecho

15. El representante del Ministerio de Justicia y el Derecho solicita declarar la ineptitud sustantiva de la demanda o en subsidio la exequibilidad de la norma censurada. En cuanto

a la ineptitud, considera que los cargos formulados surgen de una interpretación subjetiva del accionante y no de un contraste riguroso u objetivo de las normas acusadas frente a los derechos de acceso a la administración de justicia y debido proceso. Al respecto, señala: “Los cargos formulados no se sostienen entonces sobre una confrontación clara y objetiva de las disposiciones parcialmente demandadas frente a las disposiciones superiores que consagran el derecho a la administración de justicia y el debido proceso. Se sustentan en cambio en una respetable pero errada interpretación del contenido y alcance del inciso primero del artículo 382 de la Ley 1564 de 2012, que supone iusfundamentalmente más garantista para tales derechos la normativa previa que regulaba la materia, no obstante que la misma cerraba las puertas de la administración de justicia al impugnante mientras no se comunicase y publicase el acta en que se consignase el acto o la decisión tomada por las asambleas generales de propietarios”.

16. En lo relacionado con la exequibilidad, sostiene que contrario a lo argumentado por el actor, la disposición acusada facilita la interposición de la demanda de impugnación, pues ahora el demandante no tiene que esperar a que el acto o la decisión sea comunicado o publicado, basta con que sea adoptada la decisión para acudir ante los jueces. En su concepto, la disposición acusada eliminó una barrera que impedía el acceso a la administración de justicia pues la hacía depender de la existencia del acta que se pretendía impugnar.

17. Finalmente, añade que la presentación de una copia del acta no es un requisito de procedibilidad para la admisión de la demanda, y por ende, no obstaculiza el derecho al acceso a la administración de justicia. Además, que la norma tampoco afecta el derecho al debido proceso, porque “el Juez de conocimiento puede, por solicitud de parte o de forma oficiosa, ordenar a la parte demandada allegar al proceso las copias de las actas”.

Universidad Externado de Colombia

18. Los departamentos de Derecho Procesal y Derecho Comercial de la Universidad Externado, en escritos separados, pidieron que se declaren exequibles los artículos 382 y 626 literal c) de la Ley 1564 de 2012. Explicaron que para impugnar las actas de las asambleas de copropietarios no es necesario contar con copia de las mismas; por lo tanto, la falta de presentación de dicho documento no es una causal de inadmisión de la

demanda. En este sentido, afirman que el Legislador no erró al establecer como punto de partida del término de caducidad la fecha del acta y no la de su publicación, pues ello en nada impide al interesado el ejercicio de la acción correspondiente. De hecho, señalan que al no contemplar la presentación del acta como una formalidad obligatoria para impugnar las decisiones de las asambleas, el Legislador fue consciente de que en muchas ocasiones es difícil conseguir dicho documento, y por lo tanto, se puede utilizar cualquier otro medio probatorio para acreditar las decisiones de las que se disiente, e incluso, el juez competente tiene la facultad de solicitar una copia al demandado. Advierten que el objeto de la demanda son las decisiones de los órganos sociales y no el acta, pues este es simplemente un medio probatorio.

19. En suma, consideran que el demandante hace una interpretación errónea del artículo acusado puesto que supone que para ejercer la acción requiere contar con el acta, lo cual no está contemplado en las normas demandadas.

Universidad del Rosario

20. La Universidad del Rosario solicita a la Corte declarar exequible la norma demandada. Señala que el Código General del Proceso amplió el radio de acción de los asuntos susceptibles de impugnación, que antes estaba limitado a aquellos proferidos por asambleas, juntas directivas o de socios de “sociedades civiles y comerciales”, para incluir además, las adoptadas por “cualquier otro órgano directivo de personas jurídicas de derecho privado”. Es decir, la nueva regulación incluye las corporaciones y fundaciones sin ánimo de lucro.

21. A continuación, afirma que la Ley 1564 de 2012 produjo una derogación “orgánica” de la normatividad anterior (Ley 675 de 2001, artículos 49 inciso 2º y 58 parágrafo 3), pese a que en rigor no existía ninguna incompatibilidad. Por otra parte, advierte que el artículo 47 de la Ley 675 de 2001 ordena que el administrador debe poner a disposición de los propietarios la copia completa del texto del acta, y dejar constancia de la fecha y lugar de publicación de la misma, en el libro de registro.

22. A su turno, el artículo 382 del CGP establece que los dos meses para impugnar las actas se cuentan (i) desde la fecha del acto respectivo, o, (ii) si se trata de acuerdos o actos sujetos a registro, desde la fecha de la inscripción. En consecuencia, el “efecto vinculante

de las actas no nace por el solo hecho de haber sido proferida, sino que además –y en una especie de “acto complejo”- es ineludible que se ponga a disposición de los condómines y que en el respectivo libro “(...) se deje constancia sobre la fecha y lugar de publicación”, pues solo así adquirirá la publicidad que se requiere para su eventual confrontación y examen ante los estrados judiciales”.

23. Considera que no le asiste razón al accionante porque las actas adquieren vinculariedad sólo con su publicación y registro, de manera que el término para impugnarlas debe empezar a correr solo desde ese momento y no antes.

Universidad Sergio Arboleda

24. La Universidad Sergio Arboleda solicita a la Corte declarar exequibles los artículos demandados, porque no atentan contra los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia. Señala que si no se cumpliera el plazo de veinte días para poner a disposición de los propietarios el acta de la asamblea, el mismo artículo 47 de la Ley 675 de 2001 dispone que los propietarios pueden acudir en reclamación ante el Alcalde Municipal o Distrital o su delegado, para que ordene la entrega del acta, pudiendo, incluso, imponer sanciones de carácter policivo. Añade que si aun así no se lograra obtener el documento, el artículo 382 del Código General del Proceso no exige aportar la copia del acta acusada en la demanda.

Instituto Colombiano de Derecho Procesal

25. El Instituto Colombiano de Derecho Procesal solicita que las normas demandadas se declaren exequibles de forma condicionada. Esto, en el sentido que para la impugnación de actas de la asamblea de propiedad horizontal, el término de caducidad sea contado desde la fecha del acto respectivo siempre y cuando el administrador de la propiedad horizontal haya puesto a disposición de los propietarios del edificio o conjunto, dentro de los siguientes 20 días hábiles a la celebración de la reunión, la acta que pretende impugnar.

26. Recuerda que pese al amplio margen de configuración con el que cuenta el Legislador, uno de los límites al mismo es la posible afectación de los derechos como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia[3].

27. A su juicio, el artículo 47 de la Ley 675 de 2001 puede generar un vicio de inconstitucionalidad, al no advertir las diferencias que surgen entre los actos que requieren una inscripción y los que no. Señala que “no es lo mismo contabilizar el término de caducidad a partir de la fecha de registro de un acta –que es cierta y se puede probar con el mismo registro- a la contabilización del término de caducidad de un acta que no requiere de inscripción, como aquellas que surgen de la propiedad horizontal, en las cuales, de no cumplirse lo contemplado en el artículo 47 de la Ley 675 de 2001, podría generar una vulneración a derechos constitucionales.”

28. Para explicar su posición, el Instituto plantea dos escenarios. En el primero se toma una decisión con la que un propietario está en desacuerdo, y el acta se comunica o publica pasados dos meses después de la reunión. En esa situación, sostiene, el ciudadano no se encuentra ante ninguna barrera de acceso a la administración de justicia porque la ausencia de acta no es un requisito de admisibilidad de la demanda. En el segundo, se toma una decisión que se comunica o publica pasados dos meses, y en ese momento se sorprende a los propietarios con aspectos que no fueron debatidos en la correspondiente asamblea y que afecta a uno o a varios de ellos. Para el interviniente, bajo este supuesto podría existir una vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, pues los propietarios habrían perdido la oportunidad de formular a tiempo la demanda de impugnación.

29. En este orden de ideas, solicita declarar la constitucionalidad del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012, y la constitucionalidad condicionada del artículo 382 de esa misma Ley, “bajo el entendido de que en aquellos casos en donde se persiga la impugnación de actas de asamblea de propiedad horizontal, el término de caducidad sea contado desde la fecha del acto respectivo, siempre y cuando el administrador de la propiedad horizontal haya puesto a disposición de los propietarios del edificio o conjunto dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la reunión, copia completa del texto del acta en el lugar determinado como sede de la administración, e informar tal situación a cada uno de los propietarios, dejando constancia de ello en el libro de actas sobre la fecha y lugar de publicación, pues de no ser así, el término de caducidad deberá ser contado a partir de la fecha de la publicación o comunicación del respectivo acto objeto de impugnación con el fin de garantizar el debido proceso y acceso a la administración de justicia de las [sic] propietarios, por los siguientes motivos y razones.”

Intervención ciudadana

30. Lukas Grande Jiménez solicita a la Corte que declaren exequibles los artículos censurados, teniendo en cuenta que no vulneran los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. En su opinión, las decisiones sociales son una manifestación de la voluntad que producen efectos inmediatos, y no cuando se comunica o publica un acto; y, en caso de que un socio o propietario no pueda acceder de manera inmediata al contenido de las actas que cuestiona, puede presentar peticiones respetuosas solicitando la entrega de dicho documento, tal como lo dispone la Ley 1755 de 2015, que prevé un término de entre 10 y 15 días hábiles para el suministro de información.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

31. Mediante escrito radicado en esta Corporación en la oportunidad procesal correspondiente, el Procurador General de la Nación presentó el concepto previsto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, mediante el cual solicita a la Corte Constitucional que se declare inhibida para pronunciarse de fondo sobre los cargos formulados contra los artículos 382 (parcial) y 626 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, por ineptitud sustantiva de la demanda.

32. El Ministerio Público considera que el cargo formulado por el demandante carece del requisito de pertinencia, pues parte de una interpretación descontextualizada del artículo 382 de la Ley 1564 de 2012. Afirma que la preocupación del demandante halla respuesta en otras disposiciones legales; en este sentido, señala que (i) de conformidad con el artículo 90 del Código General del Proceso, el demandante puede solicitar a la autoridad judicial en la demanda, una copia del acta que contiene la decisión que quiere impugnar que no le ha sido entregada; (ii) el artículo 240 del citado Código “faculta al funcionario judicial para valorar la conducta procesal omisiva de entrega de los documentos que se encuentran en poder del demandado, como un indicio en su contra”; (iii) el artículo 165 de la Ley 1564 de 2012, establece los medios de prueba que puede usar el demandante para determinar la fecha de la reunión en la que se tomaron las decisiones con las que está en desacuerdo; y (iv) el parágrafo del artículo 47 de la Ley 675 de 2001 “establece que ante la negativa de la entrega del acta, cualquier propietario puede acudir en reclamación ante ‘el Alcalde Municipal o Distrital o su delegado, quien a su vez ordenará la entrega de la copia solicitada

so pena de sanción de carácter policivo”.

33. Concluye señalando que “las razones que sustentan el concepto de violación hacen referencia a las dificultades que, según el demandante, en la práctica se presentarían para impugnar las decisiones adoptadas por las asambleas de copropietarios; argumento que carece del requisito de pertinencia, pues como ya se indicó, estas cuestiones no se derivan del contenido de la disposición, sino de sus posibles aplicaciones”.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia y cuestiones previas

34. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las acusadas.

35. Corresponde a la Corte definir la aptitud sustantiva de la demanda ante la solicitud de inhibición propuesta por el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Procuraduría General de la Nación.

2. La demanda de la referencia no presenta cargos susceptibles de ser analizados en sede de constitucionalidad

36. Al analizar el cargo presentado en contra del artículo 382 (parcial) y el literal c) del artículo 626 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, la Sala advierte que el mismo no es susceptible de ser analizado en sede de constitucionalidad. A continuación, se dan las razones que llevan a tal conclusión.

2.1. Los cargos de constitucionalidad deben contar con los elementos mínimos que permitan su análisis[4]

37. La jurisprudencia ha establecido que un cargo de inconstitucionalidad debe cumplir con unos requisitos mínimos para ser estudiado por la Corte Constitucional. Como se ha señalado en varias ocasiones, de acuerdo con la Constitución Política (Arts. 40 y 241-1), la Corte Constitucional es competente para conocer acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas por cualquier persona que sea ciudadana, en ejercicio de sus derechos

políticos. Según las reglas constitucionales y reglamentarias aplicables, las acciones de inconstitucionalidad deben contener tres elementos esenciales: (1) referir con precisión el objeto demandado, (2) el concepto de la violación y (3) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto (Art. 241, CP; art. 2, Decreto 2067 de 1991).

38. En cuanto al concepto de la violación, la jurisprudencia constitucional ha indicado de forma reiterada y pacífica que los cargos deben cumplir con tres parámetros básicos: (1) “el señalamiento de las normas constitucionales que consideren infringidas (art. 2, num.2, Decreto 2067 de 1991); (2) la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas” y (3) exponer “las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución”. [5] En tal sentido, la Corte Constitucional ha precisado que las razones expuestas, para sustentar cabalmente la censura constitucional deben ser, al menos: “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”. La claridad, ha sostenido la Corporación, es indispensable “para establecer la conducencia del concepto de la violación”, pues aunque se trate de una acción pública, es necesario seguir un hilo conductor que permita comprenderla. La certeza, por su parte, exige que “la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente” cuyo contenido sea verificable y no sobre deducciones, supuestos o proposiciones hechos por el demandante mas no por el legislador. La especificidad se predica de aquellas razones que “definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política”, formulando, por lo menos un “cargo constitucional concreto contra la norma demandada” [6] para que sea posible determinar si se presenta una confrontación real, objetiva y verificable, dejando de lado argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”. [7] La pertinencia, como atributo esencial de las razones expuestas al demandar una norma por inconstitucional, indica que “el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional”, esto es, basado en la evaluación del contenido de una norma superior frente al de la disposición demandada, apartándose de sustentos “puramente legales y doctrinarios”, [8] o simples puntos de vista del actor buscando un análisis conveniente y parcial de sus efectos. Finalmente, la suficiencia se refiere, por una parte, a “la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche”, y por otra, a la exposición de argumentos que logren despertar “una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada” que haga necesario un pronunciamiento de la Corte. [9]

2.2. El cargo por violación al acceso a la administración de justicia y debido proceso incumple los requisitos de certeza, especificidad y pertinencia

39. El cargo sobre la violación del derecho al acceso de administración de justicia (Art. 229 de la C.P.) y debido proceso (Art. 29 de la C.P.) carece del requisito de certeza (esto es, que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente). Son parciales las lecturas que de los artículos demandados hace el accionante.

40. En primer lugar, la Sala advierte que a pesar de que la censura se dirige contra el inciso primero del artículo 382 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, la demanda se circunscribe a una problemática propia de las actas de las asambleas de las juntas de copropietarios en el marco de la propiedad horizontal. De manera que, el demandante realiza una aproximación fragmentada en lo que se refiere a este artículo, pues se trata de una norma que regula de forma general la impugnación de actos de asambleas, juntas directivas o de socios, pero el reproche constitucional está enfocado únicamente a las actas que expiden las asambleas de copropietarios.

41. Lo anterior, significa que mientras la norma pretende abarcar bajo un solo término de caducidad la posible impugnación de las decisiones y actos de los órganos de distintas sociedades, el demandante pretende la inexecutable frente a una de las hipótesis que contiene el inciso primero del artículo 382 de la Ley 1564 de 2012.

42. En segundo lugar, el accionante plantea la inconstitucionalidad de dos derogatorias contenidas en el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012. En concreto, el inciso 2º del artículo 49 de la Ley 675 de 2001, que dispone:

“La impugnación sólo podrá intentarse dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de la comunicación o publicación de la respectiva acta. Será aplicable para efectos del presente artículo, el procedimiento consagrado en el artículo 194 del Código de Comercio o en las normas que lo modifiquen, adicionen o complementen.”

43. Y del párrafo 3º del artículo 58 de la misma Ley, que establece:

“PARÁGRAFO 3. Cuando se acuda a la autoridad jurisdiccional para resolver los conflictos referidos en el presente artículo, se dará el trámite previsto en el Capítulo II del Título XXIII

del Código de Procedimiento Civil, o en las disposiciones que lo modifiquen, adicionen o complementen.”

44. La derogatoria del artículo 49 está relacionada con el plazo y la titularidad del administrador, el revisor fiscal y los propietarios de bienes privados para impugnar las decisiones de la asamblea general[10]. Por su parte, la derogatoria del artículo 58 es una remisión al Proceso Verbal Sumario previsto en el Código de Procedimiento Civil y que era aplicable frente a la solución de controversias entre los propietarios o tenedores del edificio o conjunto, o entre ellos y el administrador, el consejo de administración o cualquier otro órgano de dirección o control de la persona jurídica[11].

45. En suma, para la Sala la derogatoria que dispone el aparte acusado del artículo 626 demandado y la nueva regulación prevista en el artículo 382 de la Ley 1564 de 2012, respecto a la impugnación de actas o decisiones de las asambleas de copropietarios parecen ser el objeto de la demanda.

46. Lo que, a juicio de la Corte, como ya se advirtió constituye al menos en lo que se refiere al artículo 382 una lectura parcial de la norma. Y frente a las derogatorias previstas en el literal c) del artículo 626 demandado, observa que no se encuentra sustentado que de forma autónoma se desarrolle un cargo de inconstitucionalidad que permita a la Corte realizar un análisis de fondo. Recuérdese que el Código General del Proceso, estatuto donde se encuentran las normas censuradas tiene por objeto unificar la actividad procesal en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios, y en esa medida, las derogatorias pretenden armonizar, en este caso, los distintos términos de caducidad para impugnar determinados actos.

47. En tercer lugar, para el accionante esta nueva regulación entra en contradicción con el artículo 47 de la Ley 675 de 2001[12], que establece que las decisiones que se adoptan por las asambleas generales en el marco del régimen de propiedad horizontal deben constar en acta, suscrita por el presidente y el secretario, la cual debe publicarse en un término no superior a 20 días hábiles contados a partir de la celebración de la reunión. Como ambos términos, el de la impugnación y de la elaboración del acta corren de forma simultánea, en su concepto, se limita el acceso a la administración de justicia y al debido proceso.

48. Así, como bien lo señalan varias intervenciones[13], el cargo se funda en razones que

no son ciertas, porque la existencia del acta de copropietarios no impide demandar las decisiones que se adoptaron en la asamblea. En efecto, de acuerdo con el artículo 90 del Código General del Proceso, el demandante puede solicitar a la autoridad judicial en la demanda, una copia del acta que contiene la decisión que quiere impugnar y que no le ha sido entregada[14].

49. Contrario a lo sostenido por el accionante la disposición demandada no somete la admisibilidad de la demanda a que se aporte copia del acta en la que conste la decisión que se pretende impugnar. Aunado a esto, la Corte destaca que el Ministerio Público y la Universidad Sergio Arboleda advierten que la Ley 675 de 2001 en el parágrafo del artículo 47, contiene una medida para acceder a las actas que se deniegan en los siguientes términos: “Todo propietario a quien se le niegue la entrega de copia de acta, podrá acudir en reclamación ante el Alcalde Municipal o Distrital o su delegado, quien a su vez ordenará la entrega de la copia solicitada so pena de sanción de carácter policivo.”[15].

50. En consecuencia, ante la falta de lectura sistemática del Código General del Proceso frente al inciso primero del artículo 382 y el literal c) del artículo 626 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, la demanda incumple el requisito de certeza que debe acreditar un cargo de constitucionalidad. De una parte, no se analizan en conjunto los preceptos demandados lo que genera una proposición jurídica incompleta al momento de proponer el cargo, y de otra, no es cierto que el acta sea un requisito de admisibilidad de la demanda, además existen medios alternativos para obtenerla durante o previo al proceso judicial.

51. Tampoco se cumple con el requisito de especificidad, por cuanto el cargo no demuestra cómo la norma acusada viola la Constitución en tanto el parámetro de inconstitucionalidad invocado en la demanda se circunscribe a mencionar la regulación anterior. En su concepto, era más garantista que el Legislador hubiera optado porque el término de caducidad fuera el previsto el artículo 49 de la Ley 675 de 2001, es decir, de dos meses, pero contados desde la fecha de la comunicación o publicación de la respectiva acta.

52. Para el accionante, en consecuencia, en vigencia de la anterior disposición se garantizaba adecuadamente el ejercicio del derecho de defensa al establecer la oportunidad de la presentación de la demanda a partir de la publicidad del acta, con independencia de que los responsables en su suscripción lo hicieran dentro de los 20 días

referidos en el artículo 47 de la Ley 675 de 2001; mientras que con el actual régimen se tiene en cuenta la fecha de la celebración de la reunión de la respectiva asamblea.

53. Así, de forma similar al incumplimiento del requisito anterior, la Corte observa que no se presenta un cargo de inconstitucionalidad que confronte las normas demandadas con los mandatos constitucionales invocados (acceso a la administración de justicia y debido proceso) sino una inconformidad con la forma como se modificó el momento a partir del cual debe contarse la caducidad para impugnar los actos de asambleas, juntas directivas o de socios.

54. Finalmente, el cargo propuesto incumple con el requisito de pertinencia comoquiera que el reproche constitucional está basado en supuestos deducidos en la demanda sobre la necesidad de contar con el acta de la asamblea bien para determinar los aspectos que desea impugnar o si hay diferencia entre lo que consta en el acta y lo aprobado. No son de índole constitucional los argumentos esbozados por la demanda, al emplear como parámetro de control los artículos derogados de la Ley 675 de 2001.

55. De nuevo, para la Corte el demandante particulariza la interpretación del inciso primero del artículo 382 de la Ley 1564 de 2012 al referirse a supuestos que le impiden el adecuado acceso a la administración de justicia y desconocen su derecho al debido proceso. De este modo, no es viable adelantar el juicio de constitucionalidad propuesto pues se requiere que se planteen de forma objetiva las razones que conducen a la inexequibilidad de la norma sin que puedan admitirse apreciaciones o eventualidades que deriva el accionante del entendimiento del texto acusado.

3. Síntesis de la decisión

56. La Sala decide inhibirse de conocer de fondo la demanda de la referencia en contra de un aparte del literal c) del artículo 626 y del inciso primero del artículo 382 de la Ley 1564 de 2012, en cuanto presenta un cargo de constitucionalidad que no cumple con los requisitos mínimos para poder ser analizado en sede de constitucionalidad. Se dirige contra una lectura parcial de la norma, pero no contra un sentido normativo que se siga de los textos legales. Por lo tanto, la Sala se inhibirá de hacer pronunciamiento de fondo sobre el cargo presentado.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declararse INHIBIDA de pronunciarse sobre la demanda de la referencia en contra el inciso primero del artículo 382 (parcial) y el literal c) del artículo 626 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaría General

[1] Al respecto cita a Ramiro Bejarano Guzmán, quien, según señala el demandante, considera que no es necesario aportar el acta de la asamblea objeto de impugnación con la demanda.

[2] El demandante realizó una descripción doctrinal e histórica sobre estos derechos.

[3] Al respecto cita la Sentencia C-227 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[4] Resumen tomado de la Sentencia C-148 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

[5] Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En esta sentencia se recopilaron los criterios fijados y decantados hasta aquel momento por la jurisprudencia, reiterados en muchas decisiones posteriores de la Sala Plena. Entre otras, ver por ejemplo, las siguientes providencias: Sentencia C-874 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil, Sentencia C-371 de 2004 M.P. Jaime Córdoba Triviño, Autos 033 y 128 de 2005 M.P. Álvaro Tafur Galvis, Sentencia C-980 de 2005 M.P. Rodrigo Escobar Gil, Auto 031 de 2006 M.P. Clara Inés Vargas Gutiérrez, Auto 267 de 2007 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, Auto 091 de 2008 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, Auto 112 de 2009 M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez, Sentencia C-351 de 2009 M.P. Mauricio González Cuervo, Sentencia C-459 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, Sentencia C-942 de 2010 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, Auto 070 de 2011 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Sentencia C-243 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; AV Nilson Elías Pinilla Pinilla y Humberto Antonio Sierra Porto, Sentencia C-333 de 2012 M.P. María Victoria Calle Correa, Auto A71 de 2013 M.P. Alexei Egor Julio Estrada, Sentencia C-304 de 2013 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo),

Auto 145 de 2014 M.P. Alberto Rojas Ríos, Auto 324 de 2014 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, Sentencia C-081 de 2014 M.P. Nilson Elías Pinilla Pinilla, AV Nilson Elías Pinilla Pinilla y Alberto Rojas Ríos, Auto 527 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa, Sentencia C-088 de 2016 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, Sentencia C-206 de 2016 M.P. Alejandro Linares Cantillo, SV Alberto Rojas Ríos, Sentencia C-351 de 2017 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, Sentencia C-359 de 2017 M.P. José Antonio Cepeda Amarís, SV Iván Humberto Escrucerà Mayolo, Sentencia C-389 de 2017 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, Sentencia C-542 de 2017 M.P. Iván Humberto Escrucerà Mayolo, Sentencia C-645 de 2017 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-688 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, SV José Fernando Reyes Cuartas. En las anteriores providencias se citan y emplean los criterios recogidos en la Sentencia C-1052 de 2001 para resolver los asuntos tratados en cada uno de aquellos procesos.

[6] Corte Constitucional, Sentencia C-568 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[7] Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[9] Corte Constitucional, Sentencia C-557 de 2001. Manuel José Cepeda Espinosa; Sentencia C-803 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño, Sentencia C-802 de 2008 M.P. Clara Inés Vargas Hernández y Auto 145 de 2014 M.P. Alberto Rojas Ríos.

[10] Ley 675 de 2001. ARTÍCULO 49. IMPUGNACIÓN DE DECISIONES. El administrador, el Revisor Fiscal y los propietarios de bienes privados, podrán impugnar las decisiones de la asamblea general de propietarios, cuando no se ajusten a las prescripciones legales o al reglamento de la propiedad horizontal.

[11] Ley 675 de 2001. ARTÍCULO 58. SOLUCIÓN DE CONFLICTOS. Para la solución de los conflictos que se presenten entre los propietarios o tenedores del edificio o conjunto, o entre ellos y el administrador, el consejo de administración o cualquier otro órgano de dirección o control de la persona jurídica, en razón de la aplicación o interpretación de esta ley y del reglamento de propiedad horizontal, sin perjuicio de la competencia propia de las autoridades jurisdiccionales, se podrá acudir a:

1. Comité de Convivencia. Cuando se presente una controversia que pueda surgir con ocasión de la vida en edificios de uso residencial, su solución se podrá intentar mediante la intervención de un comité de convivencia elegido de conformidad con lo indicado en la

presente ley, el cual intentará presentar fórmulas de arreglo, orientadas a dirimir las controversias y a fortalecer las relaciones de vecindad. Las consideraciones de este comité se consignarán en un acta, suscrita por las partes y por los miembros del comité y la participación en él será ad honorem.

2. Mecanismos alternos de solución de conflictos. Las partes podrán acudir, para la solución de conflictos, a los mecanismos alternos, de acuerdo con lo establecido en las normas legales que regulan la materia.

PARÁGRAFO 1o. Los miembros de los comités de convivencia serán elegidos por la asamblea general de copropietarios, para un período de un (1) año y estará integrado por un número impar de tres (3) o más personas. PARÁGRAFO 2o. El comité consagrado en el presente artículo, en ningún caso podrá imponer sanciones.

[12] Ley 675 de 2001. ARTÍCULO 47. ACTAS. Las decisiones de la asamblea se harán constar en actas firmadas por el presidente y el secretario de la misma, en las cuales deberá indicarse si es ordinaria o extraordinaria, además la forma de la convocatoria, orden del día, nombre y calidad de los asistentes, su unidad privada y su respectivo coeficiente, y los votos emitidos en cada caso.

En los eventos en que la Asamblea decida encargar personas para verificar la redacción del acta, las personas encargadas deberán hacerlo dentro del término que establezca el reglamento, y en su defecto, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la fecha de la respectiva reunión.

Dentro de un lapso no superior a veinte (20) días hábiles contados a partir de la fecha de la reunión, el administrador debe poner a disposición de los propietarios del edificio o conjunto, copia completa del texto del acta en el lugar determinado como sede de la administración, e informar tal situación a cada uno de los propietarios. En el libro de actas se dejará constancia sobre la fecha y lugar de publicación.

La copia del acta debidamente suscrita será prueba suficiente de los hechos que consten en ella, mientras no se demuestre la falsedad de la copia o de las actas. El administrador deberá entregar copia del acta a quien se la solicite.

PARÁGRAFO. Todo propietario a quien se le niegue la entrega de copia de acta, podrá acudir en reclamación ante el Alcalde Municipal o Distrital o su delegado, quien a su vez ordenará la entrega de la copia solicitada so pena de sanción de carácter policivo.

[13] Así lo sostienen el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Universidad Externado de Colombia, Universidad Sergio Arboleda y El Ministerio Público.

[14] El artículo 90 de la Ley 1564 de 2012 señala: “El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos de ley, y le dará el trámite que legalmente le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada. En la misma providencia el juez deberá integrar el litisconsorcio necesario y ordenarle al demandado que aporte, durante el traslado de la demanda, los documentos que estén en su poder y que hayan sido solicitados por el demandante.”

[15] Por último, uno de los intervinientes propone que se requiera el acta mediante el uso del derecho de petición.